



Fernando Henrique Cardoso
Alejandro Foxley

(editores)



A MEDIO CAMINO

NUEVOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA Y
DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

Fernando Henrique Cardoso
Alejandro Foxley

(editores)



A MEDIO CAMINO

NUEVOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA Y
DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

COLECCION
CIEPLAN



EDITORES

Dirección de Colección CIEPLAN: Eugenio Tironi

Este libro forma parte del proyecto «Una nueva agenda económico-social para América Latina», ejecutado por la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), Chile, y el Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC), Brasil. El proyecto fue financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Las informaciones y opiniones presentadas aquí son de responsabilidad de los autores y no comprometen a las instituciones asociadas al proyecto.

Coordinadores del proyecto: Patricio Meller y Simon Schwartzman.

Equipo ejecutivo: Sergio Fausto, Patricio Meller, Simon Schwartzman e Ignacio Walker.

A MEDIO CAMINO

Nuevos desafíos de la democracia y del desarrollo en América Latina

© Uqbar editores, marzo 2009

© Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), marzo 2009

ISBN: 978-956-8601-43-0

www.uqbareditores.cl

Av. Las Condes 7172 A

Teléfono: (56-2) 224 72 39

Dirección editorial: Isabel M. Buzeta Page

Edición a cargo de: Patricio González Ríos

Asistente editorial: Javiera Piriz Yaconi

Diseño de portada: Draft

Diagramación: Salgó Ltda.

Impresión: CyC Impresores

Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento.

ÍNDICE

NUEVOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA Y DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA <i>Fernando H. Cardoso y Alejandro Foxley</i>	9
--	---

DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD

DEMOCRACIA DE INSTITUCIONES <i>Ignacio Walker</i>	43
DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD <i>Simon Schwartzman</i>	71

GLOBALIZACIÓN

AMÉRICA LATINA FRENTE A LOS DESAFÍOS DE LA GLOBALIZACIÓN: ¿TODAVÍA HAY LUGAR PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL? <i>Pedro da Motta Veiga y Sandra Polonia Ríos</i>	105
CAMBIO CLIMÁTICO <i>Sérgio Abranches y Eduardo Viola</i>	159

POLÍTICAS Y PROBLEMAS ECONÓMICOS

CRECIMIENTO ECONÓMICO EN AMÉRICA LATINA <i>Patricio Meller y Gonzalo Valdés</i>	197
GOBERNABILIDAD MACROECONÓMICA Y DESARROLLO INSTITUCIONAL <i>Óscar Landerretche Moreno</i>	225

ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA	
<i>Mario Marcel y Elizabeth Rivera</i>	263
EL DESAFÍO DE LA INNOVACIÓN PARA LA AMÉRICA LATINA DE HOY	
<i>José Miguel Benavente H.</i>	313
PROBLEMAS Y DILEMAS DE LOS MERCADOS LABORALES LATINOAMERICANOS	
<i>Patricio Meller</i>	343
POLÍTICAS Y PROBLEMAS SOCIALES	
GASTO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: NIVEL, PROGRESIVIDAD Y COMPONENTES	
<i>Patricio Meller y Bernardo Lara</i>	371
INSTRUMENTOS ALTERNATIVOS PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL	
<i>Eduardo Fajnzylber y Andrea Repetto</i>	393
PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS	
<i>Sonia Draibe</i>	445
SALUD: DE PACIENTES A CIUDADANOS	
<i>André Medici</i>	487
EDUCACIÓN Y RECURSOS HUMANOS	
<i>Simon Schwartzman</i>	551
VIOLENCIA URBANA, SEGURIDAD PERSONAL Y CRIMINALIDAD	
<i>Leandro Piquet Carneiro</i>	589
LAS REGIONES METROPOLITANAS EN AMÉRICA LATINA: POTENCIALIDADES, PROBLEMAS Y GOBERNABILIDAD	
<i>Simón Schwartzman</i>	625
LOS AUTORES	647
ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS	653

NUEVOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA Y DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

Fernando H. Cardoso y Alejandro Foxley

LA CRISIS DE 2008 Y SU IMPACTO SOBRE AMÉRICA LATINA	12
POR UNA DEMOCRACIA DE INSTITUCIONES	16
GLOBALIZACIÓN	19
ESTABILIDAD, CRECIMIENTO ECONÓMICO Y COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL	22
POBREZA, EMPLEO Y DESIGUALDAD SOCIAL	26
LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES	29
CONCLUSIÓN	38

En los primeros años de este siglo, con la expansión de la economía mundial y del comercio internacional, América Latina parecía haber alcanzado la trayectoria de un histórico despegue económico y social. Por cinco años consecutivos, el PIB de la región creció por arriba del PIB de los países en desarrollo. El despegue prometía, para la mayor parte de los países, una reducción gradual de la pobreza, más empleo, mejor calidad de vida y la consolidación progresiva de los regímenes democráticos, generalizados a partir de las décadas de 1980 y 1990, los cuales, a pesar de crisis económicas y algunos retrocesos localizados, han prevalecido en América Latina.

En esta atmósfera, no fueron pocos los que creyeron que las reformas económicas e institucionales, que parecían tan necesarias en los años anteriores, habían perdido prioridad o se habían tornado desechables. La recesión económica de 2008, cuyo pleno impacto en la región todavía no se conoce, pero ya es muy profundo, es una triple alerta: en primer lugar, los ciclos económicos no desaparecieron; en segundo lugar, América Latina no está aislada del mundo, y esto también es válido para los países más grandes de la región; por último, aún son necesarias reformas importantes para que los países puedan reducir el impacto de *shocks* externos adversos y, también, para aprovechar de manera más fuerte y duradera los ciclos favorables en el contexto internacional. Para esto se requieren instituciones políticas estables, economías dinámicas y flexibles, y sistemas de protección social eficientes en el cumplimiento del objetivo de generar cobertura contra riesgos idiosincrásicos hacia los grupos social y económicamente más débiles.

América Latina necesita de una agenda renovada para el desarrollo económico y social del siglo XXI, a ser implementada por sociedades democráticas que sean capaces de crear las condiciones para un crecimiento equitativo y sostenible en la región. No se trata de una nueva invención ni de una nueva

utopía, sino de cuestiones clásicas, relacionadas con las oportunidades, libertades y condiciones de vida de las personas, que ahora se presentan en un nuevo contexto de riesgos y posibilidades asociados a la «globalización», al surgimiento de la «sociedad del conocimiento», a cambios sociales y demográficos (el envejecimiento, por ejemplo), al cambio climático y otros procesos que tienen lugar en la América Latina de hoy.

En las últimas décadas, universidades, centros de investigación, partidos políticos, organizaciones gubernamentales nacionales e internacionales han generado un gran volumen de estudios y análisis sobre las cuestiones actuales, y acerca de lo que se puede esperar del futuro para la región, así como sobre las diferentes maneras de cómo estas cuestiones están siendo abordadas o podrían ser tratadas mejor en los diferentes países. Como es natural, los análisis, interpretaciones y propuestas generados por estos distintos actores no forman un todo simple y coherente. Esto ocurre también con los textos reunidos en este volumen, que buscan, cada cual en su tema, presentar lo que se sabe respecto de las diversas cuestiones, y los caminos y alternativas que se están discutiendo y que parecen más convenientes a seguir. Ellos tienen en común la preocupación de mirar los datos, estimar en lo posible las tendencias para el futuro, comparar las experiencias de los países de América Latina entre ellos y con las otras regiones, y proponer soluciones y alternativas. Lo que comparten es, antes que nada, la noción de que las cuestiones políticas, económicas y sociales no pueden ser analizadas y conducidas en forma aislada, sino que están fuertemente interrelacionadas. Segundo, que no hay recetas simples para el futuro, sino trayectorias a seguir, guiadas por valores claros y por la disposición de tomar en cuenta lo que nos enseña la experiencia, la investigación y la reflexión provenientes de muchos lados, y que necesitan de un ambiente democrático para que puedan ser evaluados, debatidos y experimentados.

Esto no significa que no sea posible tener una visión coherente e integrada acerca de dónde estamos, adónde queremos llegar y qué hacer para lograrlo. Es esta visión que este texto introductorio intenta presentar.

LA CRISIS DE 2008 Y SU IMPACTO SOBRE AMÉRICA LATINA

Cuando empezamos la elaboración de este proyecto, América Latina aún vivía bajo los efectos positivos de la expansión del comercio internacional y del aumento creciente de la demanda y de los precios de las materias primas. Ya era sabido que estas condiciones favorables no permanecerían para siempre, pero nadie imaginaba que el cambio de la tendencia anterior se daría en la forma de una crisis tan abrupta y profunda como la que se experimentó.

Las predicciones para América Latina a principios de 2009 coinciden en que, si bien va a haber una desaceleración del crecimiento, las economías regionales podrán tener, en general, expansiones positivas, dejando espacio para enfrentar y manejar la crisis con soluciones distintas y con posibilidades de plantear cuestiones de largo plazo. Esto se debe a que los países de la región están mejor preparados para enfrentar la crisis que en episodios anteriores. Pero, además, hay menor covarianza de *performance* entre las economías desarrolladas y las economías emergentes. En la última década, las economías emergentes se han convertido en agentes importantes en la economía mundial y cerca del 40% del comercio internacional se produce entre ellas.

Probablemente, los países de la región no serán afectados de la misma manera por la crisis. Están mejor preparados para enfrentarla los países con economías más diversificadas en términos de mercados y productos, con regímenes macroeconómicos más aptos para acomodar el viraje abrupto en las condiciones de crédito y términos de intercambio, con más capacidad de generar políticas contracíclicas efectivas, con sistemas de protección más potentes y menos dependientes del ciclo económico, y por último, pero no menos importante, con instituciones políticas que favorezcan la manutención de un horizonte de largo plazo en los «decisores» de política.

Sin embargo, la crisis afectará a todos. Pues se trata no solo de una crisis de liquidez limitada a algunos bancos, sino de una crisis que amenaza la solvencia de muchas instituciones financieras y del sector real de la economía, a nivel mundial. Las consecuencias inmediatas para los países de América Latina fueron la casi total indisponibilidad de crédito externo en el mercado y la disminución de los ingresos provenientes de las exportaciones, a raíz de la caída de los precios de los *commodities*. Para algunos países, sobre todo de Centroamérica, también es relevante la disminución de las remesas provenientes del exterior, en particular de Estados Unidos.

Así como no se conoce aún la dimensión total y duración de la crisis global, se desconoce también cómo se materializarán sus efectos potenciales en la región.

Hay que tener claridad respecto del cambio de prioridades durante una recesión potencialmente profunda. El desempleo desplaza a la inflación como objetivo prioritario. Mientras más aumenta el desempleo, mayor tiene que ser la acción del gobierno para estimular la economía y evitar que el mercado laboral continúe debilitándose, reduciéndose el consumo y profundizándose la dinámica recesiva, con sus efectos sociales disruptivos y con potenciales repercusiones sobre la estabilidad política.

No obstante lo anterior, hay que tener presente que el fisco tiene que ser viable en el largo plazo. El problema de consistencia entre el corto y el medio-largo plazo no es solo en el área fiscal, sino que abarca la política monetaria y

políticas de regulación del mercado del trabajo, además de la política comercial. En lo macro, además de considerar la restricción fiscal intertemporal, hay que tener cuidado con los desequilibrios de la balanza de pagos, los que generan riesgos de devaluación adicional del tipo de cambio con impacto sobre los bancos y empresas. Presumiblemente, lo más complejo está en el ámbito de las políticas micro, las que van a enfrentar presiones corporativas de parte de los grupos más fuertes para solicitar programas de salvataje de sus respectivos sectores: los argumentos serán los tradicionales asociados a la preservación de industrias estratégicas que generan mucho empleo. La cuestión de fondo radica en la socialización de las pérdidas, mientras que las ganancias durante el *boom* obviamente han sido privatizadas. Lamentablemente, no hay recetas generales; cada país tiene que identificar cuáles son los sectores que son potencialmente competitivos en el futuro, y, por lo tanto, hay que evitar que problemas presentes de iliquidez los transforme en insolventes.

Luego, aun cuando los déficits fiscales se vayan a incrementar, hay que preocuparse de los instrumentos de financiamiento en el presente, y de las obligaciones generadas y su financiamiento futuro. En períodos recesivos, la política monetaria debe orientarse a mantener la liquidez y estabilidad del sistema financiero. El apoyo y a veces rescate de entidades financieras debe dirigirse, a su vez, a la necesidad de evitar riesgos sistémicos. Por otra parte, deben reducirse los niveles de la tasa de interés. Si bien la política monetaria no es un mecanismo efectivo para la reactivación, igualmente afecta la solvencia de las empresas. Altas tasas de interés pueden transformar problemas de liquidez de las empresas en serios problemas de insolvencia, y esto termina por aumentar intertemporalmente la duración de la recesión.

América Latina ha logrado avances significativos en los últimos años para promover el crecimiento y reducir la pobreza. Estos logros deben ser protegidos; es por eso que instituciones multilaterales orientadas a la región –el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR)– han actuado acertadamente al ofrecer nuevas líneas de crédito, de manera de apoyar a los países que requieran este financiamiento. La mayor liquidez para los mercados financieros de nuestra región es fuertemente bienvenida para así enfrentar las dificultades transitorias en el acceso al financiamiento privado externo.

La crisis actual refuerza la importancia de un Estado competente no solamente en cuanto a la implementación de políticas sociales, sino también en cuanto a la necesidad de proteger a la sociedad de los excesos y problemas generados por el mercado. El Estado se ha transformado en el prestamista y aval de última instancia; incluso, en ciertos casos, es el inversionista de última instancia. Los excesos de desregulación en el sector financiero dejan clara la

necesidad de que el Estado adopte un rol regulador que cohíba tales excesos, pero sin que entrase el funcionamiento y la eficacia de asignación del crédito del mercado financiero. Sin embargo, así como existen fallas del mercado, también existen fallas del Estado. En América Latina es particularmente importante tener claro que la crisis actual no puede ser entendida como la justificación de la vuelta a políticas económicas de control estatal, a la autosuficiencia y el menosprecio de las fuerzas del mercado. Aun más, es fundamental, tanto para los países en desarrollo como especialmente para los países desarrollados, resistir las presiones por un incremento del proteccionismo. La Gran Depresión de 1929 se profundizó y se prolongó debido a que cada país trató de «exportar su desempleo». Para esto cada país incurrió en devaluaciones de su moneda, por una parte, y, por otra, aumentó las barreras comerciales, de manera que el multilateralismo fue sustituido por el bilateralismo. A nivel global se trató de un juego de suma negativa. Esperemos que haya habido un aprendizaje de la experiencia histórica.

Con los vientos favorables de la expansión de la economía internacional hasta 2008, en muchos países se gestó una trampa de expectativas, basada en la creencia de que no hay límites para las políticas distributivas de gran atractivo popular y electoral, las que tornarían irrelevantes las preocupaciones por las restricciones económicas y el fortalecimiento de las instituciones y mercados.

La crisis iniciada en 2008, que requiere una acción muy activa de los gobiernos sobre la economía, ha sido interpretada por algunos en la región como la supuesta prueba del fracaso –en el corazón del sistema capitalista– de un modelo («neoliberal») que la región habría absorbido desde afuera e implementado obedientemente en la década de 1990. El «argumento» incluso sugiere que enfrentamos la debacle del capitalismo.

Es evidente que el capitalismo no ha llegado a su fin. Asimismo, no ha llegado al fin la «globalización». Lo que sí estamos viviendo es un ajuste abrupto y dramático de desequilibrios macroeconómicos globales que se acumularon a lo largo del último ciclo de expansión de la economía mundial. El ajuste abrupto y dramático ha sido provocado por la implosión de una burbuja producida por innovaciones especulativas de un mercado financiero que creció al margen de cualquier regulación. A nivel global, el desafío es amortiguar el impacto del ajuste y generar nuevos mecanismos de regulación del mercado financiero que reduzcan los riesgos de crisis sistémicas sin bloquear innovaciones importantes para el crecimiento y el bienestar. De la acción en estas dos vertientes puede que se vaya construyendo una necesaria «nueva arquitectura internacional». En el diseño e implementación de esta «nueva arquitectura», las decisiones no pueden concentrarse exclusivamente en las economías desarrolladas. Hay que abrir espacio a las economías emergentes. Los países de América Latina deben

comenzar a elaborar propuestas y deliberar respecto del rol que debieran desempeñar en esta nueva institucionalidad mundial.

En medio del camino habrá penurias y retrocesos. Pero al final tendremos un mundo capitalista globalmente integrado por delante. Y es por eso que el tema de las reformas sigue en la agenda. De modo que, más allá de los grandes problemas y dificultades que la crisis puede traer, es también una oportunidad para que nos demos cuenta de que las reformas planteadas en este libro son más urgentes e imposterables que nunca.

POR UNA DEMOCRACIA DE INSTITUCIONES

Desde el siglo XIX, los países latinoamericanos han tratado de adoptar los valores e instituciones democráticas que consagran los principios y los derechos a la libertad individual y a la propiedad, la democracia representativa y el imperio de la ley. En el siglo XX, a los derechos civiles y políticos se agregaron los derechos sociales a la educación, la salud, el trabajo y a condiciones de vida dignas. Son estos mismos derechos e instituciones, que caracterizan a la democracia política y social, los que se trata de revitalizar y profundizar con miras a los desafíos del siglo XXI. El principio del imperio de la ley (*rule of law*), en que se persigue que las normas establecidas por los parlamentos sean efectivamente implementadas por el Ejecutivo y garantizadas por los tribunales, y que aquellas predominen sobre los intereses, deseos, preferencias e interpretaciones de individuos o grupos de interés, constituye un complemento esencial de los derechos, sin el cual la política se transforma en una disputa predatoria e interminable de grupos de presión, en la cual a la larga todos pierden.

No siempre fue posible, a lo largo del tiempo, mantener e implementar estos valores, derechos e instituciones de manera satisfactoria. No es necesario repetir aquí la larga saga de gobiernos dictatoriales, falta de libertad, conflictos armados, violencia, pobreza y desigualdad social que han afectado, con mayor o menor intensidad, a todos los países de América Latina. Europa también vivió momentos negros, especialmente en la primera mitad del siglo XX. Sin embargo, en la perspectiva del siglo XXI es posible ver que casi la totalidad de los países de la región posee hoy gobiernos democráticos, y que las condiciones de extrema pobreza, despojo e inseguridad que plagaban a la región se han reducido considerablemente. Esto se aprecia en la reducción histórica de la mortalidad infantil, en el aumento de la expectativa de vida y de los niveles de educación de la población, entre otros indicadores.

Los buenos resultados que muchas veces se han logrado no resultaron de la simple adhesión a los valores de la democracia política y social, sino de arreglos

institucionales adecuados y de la implementación de políticas públicas que han permitido el buen funcionamiento de la economía y la ejecución de políticas sociales efectivas. Hay mucha evidencia e investigaciones sobre estas experiencias, buenas y malas, que es necesario conocer y entender. Con todas sus limitaciones, hoy se reconoce que la democracia es la mejor manera de estimular la participación ciudadana y de reducir y administrar los conflictos de interés que existen en todas las sociedades. Es la combinación de economías abiertas que estimulen la creación de empleo y riqueza, de sociedades libres que incentiven la participación ciudadana, y de agencias públicas que sean capaces de implementar con competencia las políticas económicas y sociales de largo plazo, lo que permite que las condiciones de vida de la población mejoren de manera consistente y duradera. Más allá de sus resultados, la democracia, con la libertad y los derechos que establece, es un valor en sí mismo que es necesario defender y ampliar.

La democracia que reemplazó a los regímenes dictatoriales y autoritarios de las décadas de 1960 a 1980 vino acompañada de grandes esperanzas, que solo se vieron satisfechas de manera parcial. En la actualidad, ya se empiezan a observar señales preocupantes de desgaste de sus fundamentos y el renacimiento de las tendencias populistas y de valores antidemocráticos que también hacen parte de la contradictoria herencia histórica de la región. Las encuestas de opinión acerca de la valoración de la democracia muestran que, en términos muy amplios, la población todavía cree que la democracia es la mejor forma de gobierno, pero esto viene acompañado de una gran desconfianza y desprestigio de instituciones tales como el Parlamento, los partidos políticos y el poder judicial, y la aceptación de la violencia y otros comportamientos ilegales para defender los intereses de grupos sociales específicos, así como para contener la criminalidad. Una de las principales razones de este desgaste ha sido la incapacidad de las nuevas democracias de atender las crecientes demandas y aspiraciones de servicio, consumo y posición social de la población. Otra es el surgimiento de una nueva generación de problemas sociales que no se han podido controlar o eliminar con los instrumentos tradicionales de la política pública.

El gran desafío de la nueva agenda es transformar la democracia, aún debilitada existente en América Latina, en una democracia vigorosa, capaz de lidiar con los nuevos y viejos retos que se presentan. Para que esto sea posible, es necesario tener un Estado políticamente legítimo, fiscalmente responsable y técnicamente competente, que pueda actuar en cooperación y de forma complementaria con las organizaciones y movimientos de la sociedad civil y el sector privado.

Es la legitimidad política del Estado la que permite a los gobernantes tomar decisiones que afectan la vida de millones de personas y que aquellas sean acatadas por la población. Esta legitimidad es aun más necesaria si se considera que las sociedades modernas no pueden funcionar sobre la base de la

democracia directa, que se expresa en la plaza pública y que fácilmente degenera en populismo y demagogia, ni por la simple agregación de los intereses privados representados en el mercado, incapaz de producir los bienes públicos que se necesitan. En democracia es natural que los gobernantes ganen y pierdan aceptación. Los procesos electorales existen justamente para garantizar que los desajustes entre las preferencias de los ciudadanos y los gobernantes no se perpetúen. La legitimidad del Estado, por otra parte, tiene que ser duradera. Si el Estado no goza de la necesaria legitimidad, la implementación de las políticas y el cumplimiento de las leyes se logran sobre la base de la imposición vertical y la intimidación, la cultura del fraude y el ocultamiento. En las democracias, el elemento central que produce legitimidad es la percepción de los gobernados de que las autoridades del Estado son sus auténticos representantes. Si los procesos electorales discriminan contra determinados sectores de la sociedad o regiones; si los procedimientos electorales son difíciles de entender; si los gobernantes y servidores públicos, a todos los niveles, actúan en función de sus intereses privados y no de los intereses de sus electores y de las exigencias del bien común, el sistema político pierde legitimidad. Más allá del proceso electoral, que requiere perfeccionamientos constantes, la legitimidad se consolida por la transparencia de los actos gubernamentales, y por los mecanismos de control externo y de balance y equilibrio entre los poderes públicos.

Además de legítimos, los Estados modernos deben ser técnicamente competentes. En el pasado, la competencia técnica de los Estados se limitaba a la obediencia formal a la letra de la ley a través de los tribunales, a la recaudación de impuestos y distribución de beneficios, a la política externa a través del cuerpo diplomático, y a la preparación militar. Los Estados modernos, además de las funciones clásicas, tienen otras funciones que cumplir, como administrar complejas políticas fiscales, estimular la economía, producir información, dar seguridad a la población, cuidar de la salud pública, mejorar la educación y la capacidad de innovación de los países, desarrollar programas sociales, proteger el medio ambiente, administrar catástrofes y garantizar la provisión de alimentos y energía para los hogares y agentes económicos, entre otras labores.

Cada una de estas actividades exige contar con personas profesionales competentes, así como con instituciones públicas capaces de acumular experiencias; asimismo, se requiere contar con la necesaria flexibilidad para incorporar nuevas ideas. Ningún Estado, ni siquiera en las democracias más modernas y avanzadas, posee condiciones y recursos materiales y humanos para implementar, por sí mismo, todas estas políticas. Las formas tradicionales de organización vertical y jerárquica de la autoridad pública, y de control burocrático y formal de sus actos, deben transformarse en estructuras mucho más horizontales de agencias autónomas y semiautónomas que sean controladas por la evaluación

de sus resultados. Las demarcaciones territoriales entre comunas (municipios), provincias o estados federativos, establecidas en el pasado como base para los procesos electorales, ya no son adecuadas para la implementación de políticas en cuestiones que no respetan estos límites, lo que exige nuevas formas de autoridad (y administración) funcional y territorial. Se requiere establecer relaciones y acuerdos con organizaciones, instituciones y empresas autónomas, semiautónomas e independientes, y desarrollar su capacidad efectiva de contratación y regulación de las actividades privadas y no estatales en beneficio del bien común.

La democracia representativa no puede ser entendida como la combinación de una sociedad pasiva, por un lado, y un Estado todopoderoso, por el otro. Una característica central de las sociedades modernas es la facilidad creciente con que circula la información, y la capacidad que tienen las personas de establecer contactos, asociaciones y de movilizarse en la búsqueda de identidades e intereses comunes; esto se ha facilitado gracias a la difusión cada vez más intensa de las nuevas tecnologías de comunicación e información. Estas nuevas formas de participación, combinadas con organizaciones más clásicas de la sociedad, a nivel de las comunidades locales, asociaciones civiles, profesionales y religiosas, instituciones educativas y culturales, los medios de comunicación y las empresas, unen a las personas en su vida cotidiana y las asocian de una manera más amplia. Las instituciones estatales, por su parte, para funcionar dependen cada vez más de los conocimientos, las evaluaciones y la participación de personas y organizaciones independientes, que son movilizadas por actividades de interés común. Muchas actividades de interés social son ejecutadas hoy por instituciones privadas, en áreas como la educación, la salud, los servicios sanitarios, el transporte público, la energía y las comunicaciones, entre otras. No hay, y no debe haber, una división tajante y a priori entre lo que son las actividades propias del Estado y las actividades que son propias o puedan ser delegadas en la sociedad civil y el sector privado. La actuación del Estado debe ser selectiva, en áreas donde ni la sociedad ni el mercado producen los bienes y servicios con la cobertura y calidad necesarias. En la medida en que la sociedad y el sector privado se fortalecen, la función del sector público debe trasladarse de la ejecución directa a la regulación, según sea requerido por el interés público.

GLOBALIZACIÓN

Vivimos en un mundo globalizado por las comunicaciones, el transporte, el comercio y las finanzas internacionales, y por la significativa presencia de empresas y organizaciones internacionales que no respetan fronteras. El orden internacional establecido en la segunda mitad del siglo XX, con todas las limitaciones

de la Guerra Fría, ha cambiado dramáticamente con la desaparición del bloque socialista, con la creación de nuevos bloques económicos, con la transformación de Asia en el polo más dinámico de la economía internacional, con el surgimiento de extensas áreas de conflicto en Asia Central y Medio Oriente, y con los movimientos terroristas de inspiración étnica o religiosa. La economía internacional es poco previsible, y requiere de los gobiernos nacionales agilidad y competencia para aprovechar nuevas oportunidades y proteger a sus sociedades de grandes crisis y fluctuaciones. Es de considerar, por ejemplo, que existen previsiones dramáticas respecto de los impactos de los cambios climáticos en la vida de los países y las personas en las próximas décadas, en un proceso global que trasciende lo que cada gobierno puede hacer.

Los países de América Latina siempre vivieron bajo la influencia y el impacto de la economía y la política internacionales, primero como parte de los imperios coloniales ibéricos, luego, en el siglo XIX, bajo la influencia británica y, finalmente, en el siglo XX, bajo la égida de Estados Unidos. Los ciclos económicos internacionales crearon oportunidades y crisis económicas, la Guerra Fría ayudó a mantener dictaduras, mientras que su fin favoreció el surgimiento y la consolidación de las democracias. En las décadas de 1980 y 1990, las grandes oscilaciones de los mercados financieros internacionales trajeron inestabilidad y estancamiento para muchos países de la región y, en los inicios del siglo XXI, el surgimiento de Asia como principal motor de la economía mundial pareciera estar creando un nuevo ciclo de oportunidades y amenazas, traumatizado por la crisis económica de 2008. El término «globalización» es de uso reciente, pero la fuerte inserción y dependencia externas de los países latinoamericanos siempre existió, y continuará existiendo.

No todos los países, sin embargo, vivieron estos impactos de la misma manera ni han sabido aprovechar de la misma forma las oportunidades que han surgido. Las diferencias se explican, en parte, por la gran variedad en términos de recursos naturales y por la vulnerabilidad de las economías de diversos países, pero también por la menor o mayor capacidad que han tenido los gobiernos para lidiar con las oportunidades y limitaciones creadas por el contexto global, y de conducir de manera adecuada las agendas de política económica, desarrollo de recursos humanos, competitividad, derechos sociales y protección ambiental, cuyas dimensiones nacionales e internacionales son cada vez más inseparables.

Los Estados nacionales siguen siendo los principales responsables de la recolección de impuestos, la distribución de beneficios, la administración de los espacios públicos, la regulación de la moneda y del crédito, el control del medio ambiente y la implementación de políticas sociales. Ya no es posible para los gobiernos tratar el contexto externo como un ambiente hostil, contra el cual hay que defenderse o, en el otro extremo, renunciar a la autonomía y la responsabilidad

que tienen respecto de su población y territorio. En todo el mundo los países se asocian para reunir sus recursos, fortalecer sus economías y lidiar de manera integrada con los desafíos globales de interés común. La participación responsable y constructiva en la comunidad internacional es una responsabilidad central de las democracias contemporáneas, y una condición del desarrollo económico y social.

La globalización sugeriría una intensificación del proceso de integración de América Latina. Sin embargo, si bien la década de 1990 se caracterizó en la región por una intensa actividad en el área de las negociaciones comerciales intrarregionales, los acuerdos de integración y los procesos de liberalización preferencial preexistentes adquirieron un renovado dinamismo, así como también adquirieron prioridad las uniones aduaneras y los mercados comunes. Pero, en los últimos años, los esquemas de integración subregional han pasado por transformaciones relevantes, con marcados contrastes entre las tendencias en el Norte y en el Sur de la región. Mientras en América Central el Tratado de Libre Comercio de América Central (CAFTA) con Estados Unidos parece estar impulsando la renovación del esquema de integración regional, en América del Sur se observa una creciente tendencia a la fragmentación, acentuada por los acuerdos bilaterales firmados por algunos países con Estados Unidos.

Esta fragmentación refleja fenómenos de fondo. Ha desaparecido la «convergencia liberal» de las políticas económicas y de inserción internacional de la década de 1990. En su lugar vemos la adopción de estrategias diversas –e inclusive divergentes. Algunos países han buscado ampliar su integración a la economía internacional por medio de la implementación de políticas de apertura comercial para bienes y servicios, y de la estabilidad de reglas y la protección a las inversiones extranjeras. Por otro lado, se ha consolidado un grupo de países que no solo se resiste a realizar movimientos más expresivos de apertura comercial, sino también a asumir compromisos con reglas en servicios e inversiones en los acuerdos comerciales. El «revisionismo» alcanza también a países recientemente muy agresivos en la negociación de ambiciosos acuerdos bilaterales de libre comercio, alegando «fatiga de negociación». Algo similar se aprecia en la aceptación o rechazo a determinados temas que forman parte de la agenda de negociación comercial internacional, mientras los países del MERCOSUR (y Chile) tienen posturas ofensivas en las negociaciones para la liberalización del comercio agrícola, los países andinos, centroamericanos y México tienden a adoptar posturas muy defensivas. En breve, las agendas de intereses comerciales no son convergentes; i.e., hay una clara segmentación de las estrategias de inserción internacional vigentes en América Latina.

Lo anterior influencia la integración regional. La visión intuitiva pro integración era «al ir juntos, somos más fuertes». Pero ella es refutada por los resultados de las experiencias de integración regional de las últimas décadas.

La importancia del comercio intrarregional es, en general, reducida, y de todos modos, muy variada. Para solo cuatro países –tres del MERCOSUR y Bolivia–, las exportaciones regionales son relevantes. Además de esto, lo que es relevante en este caso es el bloque subregional y no América Latina como región.

La funcionalidad de la integración regional en América Latina no se debe buscar en un supuesto aumento de capital político de cada país y del grupo en foros internacionales, sino en la contribución de una ambiciosa, pero pragmática, agenda de integración y cooperación a los esfuerzos nacionales de desarrollo y de consolidación de la democracia y de la paz en la región. Para generar tales objetivos, la integración debe necesariamente tener una dimensión económica, que abarque la dimensión comercial y de inversiones, energética y de infraestructura, pero también debe incluir una dimensión política, relativa a cuestiones de seguridad y defensa.

ESTABILIDAD, CRECIMIENTO ECONÓMICO Y COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL

Por muchos años se discutió en América Latina si sus economías estarían haciendo valer mejor sus ventajas comparativas en la producción de *commodities*, gracias a sus recursos naturales y mano de obra de bajo costo, o estimulando la industrialización a través de inversiones e incentivos públicos y protección arancelaria; si sería mejor dejar la economía en manos de intereses privados o bajo el control y comando de los gobiernos; y si la prioridad de los países debería ser la estabilidad económica, creando un ambiente favorable a la iniciativa privada y el crecimiento, aunque a costa de inflación y desequilibrio de las cuentas públicas.

En la perspectiva del siglo XXI, estas dicotomías parecen superadas. Es obvio que los países que disponen de recursos naturales deben aprovechar de las ventajas que ellos proporcionan, sobre todo en un contexto internacional de creciente demanda por energía, productos minerales y alimentos. Por otra parte, aun en las mejores condiciones, la riqueza generada por los *commodities* queda concentrada en pocas manos y está sujeta a las grandes oscilaciones de los ciclos económicos. La alternativa a la concentración de la economía en los *commodities* no es simplemente la industria, como se planteaba en el pasado, sino el desarrollo de actividades económicas modernas, intensivas de conocimiento y tecnología, que incluyen el agronegocio, el procesamiento y agregación de valor a las materias primas, la producción manufacturera y los servicios de todo tipo, para mercados nacionales e internacionales.

El paso de economías tradicionales, basadas en *commodities* e industrias protegidas, a economías modernas, de gran intensidad tecnológica, no surge de

la simple estabilización económica y de la apertura de los mercados nacionales a las inversiones y a las transferencias internacionales de tecnología. La estabilidad legal y monetaria y el acceso a las tecnologías, inversiones y prácticas empresariales más modernas son esenciales para que las economías y las sociedades se transformen y se desarrollen. Los gobiernos, por ellos mismos, no tienen los recursos humanos, organizacionales y financieros capaces de comandar las economías modernas, que echan raíces en la gran pluralidad de ideas, recursos, conocimientos y estrategias empresariales de un universo infinito de actores, de las pequeñas empresas familiares a las grandes corporaciones multinacionales. Pero es necesario que los gobiernos participen activamente de la formación de recursos humanos, del desarrollo y manutención de las estructuras de transportes y comunicación, y de la identificación y estímulo a la iniciativa empresarial en sectores considerados estratégicos y potencialmente más competitivos y productivos.

La experiencia internacional exitosa muestra que los países con crecimiento elevado y sostenido han tenido altos niveles de ahorro e inversión. A mediados de la década de 1970, países del Sudeste Asiático y de América Latina tenían niveles de ahorro similares. Dos décadas más tarde, la tasa de ahorro de los países asiáticos era superior en 20 puntos porcentuales del PIB. En particular, China ha ahorrado más de un tercio de sus ingresos cada año durante los últimos 25 años, ahorro que ha sido acompañado por altas tasas de inversión doméstica.

El crecimiento también requiere compromiso, credibilidad y capacidad de gobierno. Las economías con alto crecimiento por lo general muestran sólidas fundaciones políticas. La clase política de estas economías ha comprendido que el crecimiento no es algo que suceda solo: esto debe ser una elección de consenso, un objetivo central de los líderes y de la sociedad. En los países de alto crecimiento, la clase política ha percibido que un desarrollo exitoso conlleva fundamentalmente objetivos y compromisos de largo plazo.

Recientemente se ha planteado que los diferenciales en la situación distributiva inicial entre los países latinoamericanos y asiáticos constituirían un factor central en la explicación del mayor crecimiento relativo de los países asiáticos. Gran cantidad de estudios empíricos con diferentes grupos de países y para distintos períodos ratifican esta relación básica: *la desigualdad existente perjudica el crecimiento de largo plazo*. Una economía más equitativa es más estable desde el punto de vista político y social, lo cual genera menores conflictos y criminalidad, así como, bajo las circunstancias adecuadas, mayor crecimiento. Es posible visualizar futuros compartidos y tener horizontes de largo plazo. Esto justifica la existencia de políticas específicas orientadas hacia la reducción de la pobreza y la desigualdad, sin esperar que esta reducción ocurra únicamente como consecuencia del crecimiento económico.

La inclusión de variables que miden la «calidad de las instituciones» incrementa notoriamente la capacidad explicativa de los modelos de crecimiento. Es así como el consenso actual señala que *las instituciones importan* (*institutions matter*); aun más, *las instituciones importan mucho*. La implicancia central es que las buenas instituciones desempeñan un rol más relevante que las buenas políticas económicas para inducir el crecimiento

Actualmente hay consenso respecto de la conveniencia de la estabilidad macroeconómica y de una inflación baja, existe una conciencia generalizada respecto del efecto destructivo de los desequilibrios fiscales, de las virtudes de un régimen relativamente flexible de tipo de cambio, así como existe una generalizada aceptación de la necesidad de contar con al menos bancos centrales operacionalmente independientes. El debate entre los especialistas se ha vuelto mucho más pragmático, sutil y técnico, generalmente pivoteando en relación a la mejor manera de aplicar estos objetivos generales. Es innegable que se ha avanzado mucho en la región. Estos avances en las características institucionales básicas de estas economías permiten, por otro lado, plantearse nuevas preguntas y desafíos institucionales mayores.

Un importante tema pendiente es la falta de credibilidad de la política monetaria en los mercados latinoamericanos. Aquellos países con sistemas políticos inestables o falta de mecanismos de rendición de cuentas estarán sujetos a administraciones que jugarán un juego de pozo común sobre el recurso común de la credibilidad. El resultado es que los agentes terminan esperando que los gobiernos utilicen cualquier *trade-off* disponible entre inflación y desempleo y, por ende, terminan haciéndolo cada vez que lo necesitan. Dado que las ganancias de no hacer esto usualmente son percibidas por futuras administraciones y los votantes medianos son poco sofisticados en términos económicos, hay pocas razones para no hacerlo.

Con respecto a la credibilidad de las anclas nominales en los mercados emergentes que han pasado por crisis financieras significativas, se encuentra que no se puede esperar que la recuperación de la credibilidad se alcance únicamente mediante la política monetaria. Además, las tasas de interés flotantes han sido una herramienta relevante en países con un historial de inflación baja, los tipos de cambio fijo han tendido a ser usados en países con un peor historial macroeconómico, y las metas de inflación han sido menos frecuentes que cualquier otro tipo de metas monetarias.

Sin embargo, la historia macroeconómica de América Latina no es solamente acerca de la recuperación de la credibilidad de anclas después de crisis, sino que también acerca de las dificultades cotidianas de los países en la operatoria de anclas incluso en la ausencia completa de crisis y problemas. Tanto las finanzas públicas como las políticas sociales no actúan en un vacío político: estas

están profundamente interrelacionadas. En otras palabras, ingresos fiscales y gastos sociales no son únicamente dos lados del balance fiscal, sino también dos manifestaciones de una misma realidad política y económica caracterizada por la desigualdad en el poder y la voz política de actores clave.

Las finanzas públicas en la región se han caracterizado por la baja carga tributaria, fuertemente sesgada a la tributación indirecta. Esto limita la progresividad del financiamiento fiscal y vuelve las finanzas públicas más sensibles al ciclo económico. La mayor debilidad de la tributación directa en la región es producto de estrechas bases tributarias, múltiples exenciones y franquicias, alta informalidad económica y una débil capacidad de fiscalización. Además, en muchos países hay gran cantidad de recursos naturales como fuente de financiamiento fiscal. Pese a estos factores, los países de América Latina han logrado algunos avances importantes en materia de finanzas públicas en los últimos años. Así, desde 1990 la carga tributaria ha aumentado, en promedio, en alrededor de 5% del PIB. Este incremento ha permitido reducir drásticamente los desequilibrios fiscales y aumentar el gasto social en alrededor de 2,5% del PIB. No obstante, a la luz de las necesidades sociales de la región, estos logros parecen aún insuficientes. Cabe consignar que la menor carga tributaria y su sesgo hacia los impuestos indirectos no ha generado un impacto positivo hacia un mayor crecimiento económico ni hacia una mayor equidad.

A mediano plazo, una estrategia para el desarrollo basada únicamente en políticas convencionales, esto es, en la elevación de las tasas de ahorro e inversión y en la reducción de las volatilidades macroeconómicas, por mencionar algunas, no es suficiente para alcanzar los niveles de desarrollo deseados. Para esto es fundamental que los países incrementen su capacidad de innovación. La incorporación de mayor conocimiento en las actividades económicas, la búsqueda de mejores prácticas productivas, como también las oportunidades que la innovación, en su sentido más amplio, ofrece a través de las mejoras de productos, gestión, servicios, logística y transporte, pueden, y así lo revela la evidencia, afectar la tasa a la cual los países crecen.

Ciencia, tecnología, transferencia, difusión, extensionismo tecnológico, por citar algunos, son claramente, tal como lo muestran los indicadores internacionales, nuestro lado más débil. Los países con crecimiento sostenido se beneficiaron de la importación de ideas, tecnología y conocimiento del resto del mundo. Este proceso de aprendizaje intensivo vía adopción y adaptación de innovaciones no es incompatible, sino que robustece la capacidad de generación de nuevas ideas y desarrollo de nuevas tecnologías. En contraste con otras regiones, la investigación científica y tecnológica que existe en América Latina se ha mantenido, en buena parte, aislada de las actividades económicas y de su incorporación en la formulación e implementación de las políticas públicas.

Romper con este aislamiento es fundamental para que los países puedan crear, dentro de las posibilidades de cada cual, sistemas de innovación que potencien al máximo su capacidad de desarrollo y la incorporación de nuevos conocimientos para los diferentes aspectos de la vida económica y social.

POBREZA, EMPLEO Y DESIGUALDAD SOCIAL

Existe hoy en día un amplio consenso respecto de los derechos sociales de las personas, que los gobiernos democráticos tienen la responsabilidad de garantizar. Estos derechos pueden clasificarse en dos grandes grupos. Primero, los que aseguran a todos igualdad de oportunidades para estudiar, trabajar y decidir sobre su propia vida; segundo, los que proporcionan protección en situaciones de inseguridad personal.¹ Sociedades como las de Latinoamérica, en que millones de personas provienen de familias con muy bajos rendimientos, empobrecidos, sin acceso a la capacitación y formación necesarias para participar plenamente de la vida económica, social y cultural, o que son discriminadas en función de su cultura, religión, lengua o color de la piel, no cumplen bien la primera función; sociedades en que las personas no tienen protección contra enfermedades, desastres naturales, cesantía y reducción de las oportunidades y capacidad de trabajo con la vejez, no cumplen con la segunda. Las primeras son políticas de inclusión, que por necesidad implican la transferencia de recursos de los más pudientes a los menos; las segundas son políticas de seguridad, en que recursos más abundantes en un momento determinado son reservados para su uso en momentos de carencia. Se trata de una diferencia importante, pero no absoluta: políticas de inclusión pueden ser simplemente compensatorias, de transferencia de recursos, o pueden buscar capacitar a las personas para que se integren de forma positiva en la sociedad, de forma tal que de alguna manera devuelvan, por medio de su actividad, los beneficios recibidos en cierto momento; políticas de seguridad pueden implicar, también, transferencias de recursos entre personas de diferentes condiciones sociales, así como entre generaciones.

La pobreza, las condiciones de empleo, la desigualdad social y los gastos sociales en América Latina están fuertemente interrelacionados. En el pasado, en la mayor parte de los países, la pobreza estaba asociada sobre todo a la

¹ El énfasis en la igualdad de oportunidades y capacidades, más que en la igualdad de resultados, es consistente con las proposiciones de Rawls y Sen, las que no alcanzan a ser analizadas con más profundidad aquí (*A Theory of Justice* (1972) y *Inequality Reexamined* (1992), respectivamente).

población rural, que sobrevivía en condiciones de subsistencia, mientras que el empleo, cuando existía, era precario, mal pagado y sin protección alguna para los trabajadores frente a la explotación económica. En las últimas décadas, gran parte de la población rural se ha desplazado a ciudades medianas y grandes, creando una nueva capa de personas que viven en asentamientos irregulares, dedicándose muchas veces a actividades económicas informales o ilegales. La creación de empleos adecuados depende del crecimiento y modernización de la economía, de la calificación de las personas, y de una legislación que garantice los derechos laborales y estimule la formalización de los contratos de trabajo. A lo largo del siglo XX, en la medida en que las economías de la región crecieron, se expandió también la capacidad fiscal de los Estados, los que empezaron a establecer sistemas de bienestar social por medio de la creación de sistemas de pensiones, salud y educación en beneficio, inicialmente, de los empleados públicos y trabajadores de las industrias más modernas en las grandes ciudades. Estas tendencias, sin embargo, no alcanzaron la plenitud, quedando restringidas por razones que incluyen el crecimiento limitado de las economías y la poca expansión de la capacidad fiscal de la gran mayoría de los países; por otra parte, incide el aumento de la necesidad de servicios y de prestaciones públicas, creadas por el crecimiento de la población y por el reconocimiento progresivo de los derechos de protección social que deben existir en las sociedades modernas y democráticas.

Dada la limitación de recursos, es razonable que las políticas sociales se orienten hacia las poblaciones en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad. Sin embargo, es importante que las capas medias, que no están en situación de pobreza aguda ni tienen los recursos para financiar sus necesidades de servicio y seguridad social, no queden desprotegidas. Para los países en los cuales la presión fiscal es reducida en relación a su producto, esto ocurre sobre todo debido a la capacidad que han tenido los sectores más ricos y políticamente más influyentes de proteger sus intereses. Sin embargo, no hay evidencia de que esto sea necesario para el crecimiento de la economía, y existen espacios importantes para el aumento de los impuestos, sobre todo los de incidencia directa en los ingresos privados.

La experiencia de las últimas dos décadas en el manejo de políticas sociales en América Latina permite tipificar varios tipos de respuestas a los problemas de limitación de recursos. La primera de estas respuestas es, indudablemente, la focalización. En segundo lugar, las limitaciones en la disponibilidad de fondos generales puede desequilibrar la asignación de recursos en favor de los programas con fuentes propias de financiamiento. Este es, por lo general, el caso de los programas de pensiones contributivas y de la medicina curativa. De hecho, el primero ha absorbido más de la mitad del crecimiento del gasto social en

América Latina en los últimos 10 años. Un tercer tipo de respuesta ha apuntado a privilegiar la cantidad o cobertura por sobre la calidad. Esto ha llevado a ofrecer soluciones educativas o habitacionales que no resultan atractivas para los sectores medios, los que han optado por recurrir a la oferta privada, estimulando con ello en muchos países el desarrollo de verdaderos sistemas paralelos de prestaciones sociales, debilitando de paso la legitimidad y el financiamiento de los programas públicos. El cuarto tipo de respuesta ha sido recurrir al sector privado como proveedor de servicios sociales. Por último, un tipo de respuesta habitual a las limitaciones de recursos es el cambio frecuente de prioridades. Estos cinco tipos de respuestas involucran altos costos de transacción, sesgos de selección y distorsiones en los sistemas de incentivos que tienden a debilitar la propia base de sustentación de la política social y la disposición de segmentos importantes de la población a colaborar en su conducción.

Sin lugar a dudas, la característica central del empleo latinoamericano es la dicotomía formal/informal. El sector informal representa en América Latina (en promedio) alrededor del 51% del empleo. Cabe señalar que la informalidad alcanza niveles muy elevados en varios países: Bolivia (73,4%), Paraguay (70,4%), Nicaragua (64,7%), Perú (65,6%), Ecuador (62,6%). El 50% de las nuevas fuentes de trabajo generadas en América Latina son empleos informales. Este tipo de empleos, por una parte, carece de protección y beneficios sociales; por otra, representa ocupaciones de baja productividad que no generan un incremento de calificación (o del *stock* de capital humano) del individuo.

El mercado del trabajo no es solo un mecanismo de asignación del factor laboral; además, es el principal instrumento de ingresos de los trabajadores. En breve, el mercado del trabajo es el factor determinante del nivel de bienestar de la mayoría de la población. Pero asimismo, este mercado del trabajo se caracteriza por la existencia de una asimetría en el poder de negociación entre empresarios y trabajadores, por la presencia de imperfecciones y fallas de mercado, y por un entorno histórico-institucional de derechos adquiridos por los trabajadores. Es por ello que la lógica de la legislación laboral está orientada a proteger y asegurar un mínimo de bienestar social a los trabajadores; esto explica el uso de medidas para incrementar la estabilidad laboral, salarios mínimos, sindicalización y negociación colectiva, y seguros de desempleo. El propósito de las medidas puede ser bien intencionado, pero su implementación puede generar rigideces legales que obstaculicen el desempeño eficiente del mercado laboral formal.

Dado lo anterior, el resultado en América Latina sería que la filosofía de la legislación laboral está fundamentalmente orientada a *proteger al trabajador del poder de los empleadores*. Por otra parte, el planteamiento dual de la desregulación total (que incluye la eliminación de los instrumentos institucionales descritos)

y la completa flexibilización del mercado laboral equivale a *darle el poder total a los empleadores*. Sin lugar a dudas, hay una solución institucional intermedia que supera las dos versiones extremas.

El tema de las relaciones laborales requiere establecer ciertos principios básicos. La cuestión central estriba en generar relaciones de cooperación entre trabajadores y empresarios, y canalizar los conflictos por vías legales, pero es necesario evitar la judicialización excesiva de estas pugnas. En América Latina predomina en muchas partes y sectores la visión de una economía cerrada y juegos de suma cero. Esto implica que en la empresa prevalece la lucha de clases, lo que gana (pierde) el empresario es lo que pierden (ganan) los trabajadores y viceversa. Pero en la actualidad estamos en un mundo globalizado en donde los juegos son negativos o positivos. Cuando el juego es negativo, la empresa no puede competir y quiebra: el empresario pierde el capital y los trabajadores pierden su fuente de trabajo. Cuando el juego es positivo, es porque la empresa se ha vuelto más productiva y entonces tiene utilidades, y los trabajadores debieran captar parte del aumento de utilidades. Esto requiere de la presencia de sindicatos profesionales que defiendan los intereses de sus afiliados.

LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Diferente de los derechos civiles y políticos, que pueden ser establecidos a través de una legislación y sostenidos por la autoridad de los tribunales, los derechos sociales son «positivos», en el sentido de que requieren recursos financieros apropiados, conocimiento técnico al respecto de cómo se los debe implementar, y estructuras administrativas y organizacionales capaces de ejecutar estas acciones. El tema de los recursos es el más evidente, y está asociado a las características de la economía de los países —cuántos recursos existen—, así como a los conflictos distributivos con respecto a la presión impositiva y la distribución de los gastos públicos entre diferentes asignaciones —seguridad social, salud, educación, transportes, obras públicas y otros.

Dada su relevancia, los temas de asignación presupuestaria y las disputas políticas por la aprobación de leyes que regulan su distribución, ocupan normalmente la atención principal de políticos y observadores, dejando de lado los temas igualmente centrales, tales como la identificación de las políticas adecuadas y de los mecanismos de implementación, sin los cuales los recursos terminan por ser desperdiciados. Mientras los gastos sociales aumentan, por presión de los diferentes sectores y gracias al crecimiento de la economía y de la presión fiscal, las cuestiones de implementación tienen poca visibilidad. En la medida en que los recursos se hacen más escasos y los problemas más complejos, las

cuestiones de implementación pasan a primer plano. Es justamente en el plano de la implementación donde se manifiestan con más fuerza los conflictos de interés asociados a las diferentes políticas; es en la implementación donde prioridades equivocadas, o estructuras administrativas inadecuadas, determinan el éxito o fracaso de las políticas sociales.

Aunque muy distintas entre sí, las políticas sociales pueden ser vistas a partir de algunas perspectivas comunes: la de la equidad, donde miramos si implican o no transferencias de renta entre sectores; desde la dimensión cognitiva, en que queremos identificar la naturaleza del problema, sus causas principales, los objetivos que se persigue alcanzar por medio de las políticas, y los criterios y parámetros para su evaluación; y de los sistemas de implementación, donde consideramos las relaciones que se establecen entre las instancias gubernamentales, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil en su implementación. Otros temas importantes son la intersectorialidad, vale decir, la capacidad que diferentes políticas tienen de interactuar; y la capacidad que tienen las políticas de generar capital social, o eficacia colectiva, dando a las personas un sentido de participación y compromiso con las políticas que son de su interés.

Las políticas consideradas en este libro son las de transferencia de renta, protección social al desempleo y a la vejez, salud, protección de las personas contra la violencia, políticas de desarrollo de las áreas metropolitanas y formación de recursos humanos. Aunque se trate de políticas muy distintas, con aspectos técnicos y tradiciones de análisis e implementación peculiares, es posible examinar, en cada una de ellas, si son socialmente justas o injustas, en la distribución o redistribución de los recursos públicos; si están basadas en conocimientos sólidos sobre las cuestiones en que se quiere actuar, con claridad al respecto de sus prioridades y defectos: de qué manera resuelven o manejan las relaciones siempre complejas entre las agencias de gobierno, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, y si son segmentadas o integradas con otras políticas, esto es, si son dotadas de intersectorialidad. En relación a todas ellas, argumentamos que transferencias de renta y subsidios son necesarias cuando se busca la inclusión social, y son socialmente injustas cuando consolidan o acentúan privilegios.

Los *programas de transferencia condicionadas de renta* fueron creados a partir de la década de 1990 en América Latina, y hoy son adoptados en muchas partes del mundo, como una nueva modalidad de política social de estímulo a la demanda por servicios de educación y salud, que pudiera superar las limitaciones de las políticas tradicionales del lado de la oferta de servicios. Gracias a la disponibilidad de las tecnologías de computación, su administración es relativamente simple y los recursos pueden ser destinados directamente a las personas necesitadas, sin pasar por la intermediación de las burocracias administrativas.

Al ser direccionados a las poblaciones más pobres, estos programas intentan tener un impacto directo e inmediato sobre la pobreza absoluta y la desigualdad, mientras que los requisitos de condicionalidad, que requieren de acciones específicas de parte de las personas para recibir los beneficios –como mantener a los niños en las escuelas, atender los programas preventivos de salud, entre otras– pueden ayudar a las personas a que se capaciten para superar de a poco su condición de pobreza y a que sean capaces de incorporarse al mundo del trabajo y de la vida productiva.

El examen detallado de la experiencia de varios países de la región, más la literatura creciente sobre el tema, sin embargo, muestra que los resultados alcanzados están muy lejos de lo que se esperaba. La focalización de los programas es en general adecuada y hay efectos perceptibles de mejora del ingreso de las familias pobres, aunque no lo suficiente como para sacarlas de la situación de pobreza en que viven. Por otra parte, las condicionalidades son muy difíciles de implementar, y el mayor acceso a los servicios de educación y salud solamente ocurre cuando los niveles de acceso anterior eran muy bajos. No hay evidencia alguna de que estos programas hayan tenido algún efecto en los niveles educativos y de salud de las poblaciones beneficiadas. Si no hay servicios educativos y de salud de calidad, esto no se puede lograr con el simple estímulo a la demanda, cuando el único proveedor posible es el sector público, dados los bajos montos de recursos disponibles para las personas.

Excepto en el caso de Chile, con el programa Puente/Chile Solidario, a estos programas les falta la intersectorialidad, que es la capacidad de juntar, para cada persona, los recursos de protección y servicio social que necesitan para que puedan efectivamente superar su condición de pobreza y marginalidad social en que tantos viven. El ejemplo de Chile muestra que es posible tener políticas más integradas, que combinen la distribución de recursos con un trabajo individualizado junto a cada persona o familia en necesidad, y de articulación con los diferentes servicios que pueden estar disponibles para su uso. La conclusión es que, si los programas de transferencias de recursos pretenden ser más que un recurso político y electoral de corto plazo, y llegaron para quedarse, requieren de una modificación en dirección hacia la experiencia chilena, pero, por otra parte, esto es mucho más caro y complejo que los sistemas masificados de transferencias automáticas o casi automáticas de recursos hoy predominantes.

Los programas de transferencia condicionada fueron creados en parte debido a las limitaciones de *los sistemas tradicionales de protección al desempleo y a la vejez* que han existido por muchas décadas en América Latina y otras partes del mundo. La elección de mecanismos de protección social se desarrolla en un contexto de tensión permanente entre el deseo de otorgar una protección

adecuada y conocida (con beneficios definidos) y la necesidad de asegurar la sostenibilidad financiera de los sistemas y minimizar los desincentivos al trabajo formal (mediante esquemas de contribución definida). En el primer caso, los riesgos son absorbidos por el sistema, el Estado y los grupos con menor capacidad de organización y presión política (como las futuras generaciones de trabajadores). En el otro extremo, se evitan algunas redistribuciones de carácter regresivo, pero al costo de transferir al afiliado los riesgos no asegurables. El diseño óptimo probablemente recae en una combinación, en un punto medio entre ambos mundos: la protección del beneficio definido y la eficiencia de la contribución definida.

Los costos crecientes de los sistemas tradicionales de seguros de desempleo, así como de pensiones de reparto, operados por el Estado, han llevado a tentativas de creación de sistemas de ahorro individual con la participación de instituciones financieras del sector privado, de las cuales la experiencia chilena es la más conocida. El examen detallado de las características de los diversos sistemas de protección social, desde el punto de vista de su equidad, impacto en el mercado del trabajo, costos y susceptibilidad a los ciclos económicos y políticos, muestra que ninguno de ellos está libre de limitaciones importantes. Una de las principales conclusiones del debate previsional chileno es la importancia, sobre todo para naciones en vías de desarrollo, de fortalecer los pilares no contributivos de protección para los trabajadores y trabajadoras quienes, sin contar con las habilidades o la experiencia necesarias para insertarse adecuadamente en los mercados laborales formales, realizan un aporte fundamental a las economías nacionales.

Una parte importante de los sistemas de protección social son los sistemas de salud, que tienen costos crecientes para la sociedad y, cuando fallan, pueden significar situaciones catastróficas para las personas y sus familias. Las condiciones de salud en América Latina han mejorado en los últimos años, situación expresada por indicadores como expectativa de vida y mortalidad infantil; sin embargo, los cambios demográficos y los avances mismos de las ciencias médicas y de la tecnología aumentan progresivamente sus costos. Existen, además, grandes diferencias regionales y en la población de los países, en términos de recursos y acceso a los servicios de salud. Los sistemas de salud necesitan tomar en cuenta esta heterogeneidad, no solamente en lo que se refiere a los factores epidemiológicos y demográficos, sino también en lo relativo a los determinantes sociales de la salud, la estructura institucional del sector y la economía política para la generación de cambios en salud.

Las políticas de salud requieren acciones del sector público que son intransferibles, como el control de las epidemias y las actividades preventivas en general, y combinaciones entre el sector público y el sector privado para garantizar

que todas las personas tengan acceso a los servicios que necesiten. Para lograr condiciones de acceso a la salud equitativas para todos, hay que considerar la desigualdad de los orígenes de los individuos o familias. Los servicios de salud deben atender a cada uno según sus necesidades, basadas en el riesgo epidemiológico y en condiciones socioeconómicas y demográficas. Además, aunque la salud sea un valor sin precio, ella tiene un costo. El universalismo de acceso a la salud no debe ser considerado un medio, sino un fin, aceptando que el costo de la salud podría ser financiado por aquellos con capacidad de pago, a fin de que se garanticen más recursos para que el Estado atienda las necesidades de aquellos sin capacidad de pago, los cuales se beneficiarían del subsidio estatal a través de la provisión pública directa de servicios, de la transferencia de recursos o de la garantía para que las familias compren los servicios que necesitan en el mercado.

Hay una gran preocupación, en la mayor parte de los países, por regular los servicios de salud privados, pero los esfuerzos por mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios públicos han recibido menos atención. Las formas de apropiación y distribución del producto de salud, sin embargo, son más importantes para efectos de mejorar la cobertura, equidad y calidad de los servicios, que las formas de propiedad y de gestión de las unidades de salud. No importa si la producción es organizada o canalizada por el sector privado; lo que interesa es si el alcance de esta producción genera mayores beneficios para la población.

Otro factor de inseguridad para las poblaciones en América Latina, además de los riesgos del desempleo, la vejez y la salud, es *la violencia*. Las encuestas de opinión muestran que la violencia es el primer o segundo problema más importante percibido por las poblaciones en diversos países como Argentina, Venezuela, El Salvador y Chile. Las tasas de homicidio en la región son más que el doble del promedio mundial, y mejor únicamente que las de los países de África Subsahariana. El período crítico del aumento de la criminalidad ha sucedido entre las décadas de 1980 y 1990. Recientemente, algunas ciudades importantes, como São Paulo y Bogotá, han logrado reducciones significativas de homicidios. Además de la amenaza permanente a la vida y propiedad de las personas, la criminalidad urbana tiene impactos extremadamente negativos sobre las actividades económicas –como el turismo– y lleva a la sobrecarga y desorganización de servicios públicos tales como educación y salud.

Existe una amplia literatura, y poco consenso, respecto de las mejores políticas para reducir la criminalidad. Por una parte, algunas teorías manifiestan preocupación y ponen énfasis en el esfuerzo por eliminar las condiciones sociales que llevan a la criminalidad, que tienen que ver con la pobreza, la falta de oportunidades de trabajo para personas con bajas calificaciones educativas,

y con la desorganización social, que afecta la formación ética y la inclusión social de las personas. Por otra parte, están las teorías que ponen énfasis en las políticas de control y represión a la criminalidad, que tienen que ver con la actividad represiva y preventiva de la policía, las leyes y tribunales responsables por el castigo de los criminales, y los sistemas de encarcelamiento. Entre ambos tipos de teoría, están las que dan prioridad a la protección de los derechos de las poblaciones más pobres de las ciudades, que sufren tanto con la violencia como con las medidas represivas. El examen detallado de las diferentes teorías y de la evidencia empírica muestra que no hay que optar entre estas alternativas. Es necesario actuar sobre las condiciones que producen la criminalidad y proteger los derechos de las personas que son objeto de políticas represivas, pero no es posible reducir los niveles de violencia sin una acción eficiente e inteligente de la policía, junto con un sistema creíble de sanciones legales y encarcelamientos.

Un tema importante de las políticas de control de la criminalidad es el de la reorganización de los sistemas policiales. Las experiencias de amplias reformas institucionales implementadas de forma rígida, de arriba hacia abajo, no son muy alentadoras, y hay que mirar con más atención los casos en que los resultados son más claros. Cuestiones operacionales como la gestión de recursos humanos en las policías, la calificación técnica de sus miembros, el uso de indicadores para identificación de áreas críticas, buenas estrategias de comunicación con el público, y el establecimiento de relaciones de confianza entre la policía y la población que debe proteger, son asuntos que han dado buenos resultados. Es necesario reducir la violencia de las acciones policiales, así como la corrupción de las policías, la que suele venir asociada al problema más amplio del tráfico y uso de drogas ilegales.

Además de las políticas preventivas de largo plazo y de las acciones de represión y control de corto plazo, existe cada vez más evidencia en relación a que los problemas de la criminalidad y la violencia están asociados a la desorganización social que se observa sobre todo en la periferia de las grandes ciudades, reflejada en la desorganización e ilegalidad de los asentamientos, en la ausencia de sistemas de recolección de basura, en el mal estado de las calles y de las edificaciones, etc. En parte, estas situaciones tienen que ver con cuestiones más amplias relacionadas con la pobreza, pero muchas veces derivan de la ausencia de gobiernos locales motivados por cuidar de sus comunidades y del propio involucramiento de las personas con el ambiente en que viven. Políticas públicas a favor y con participación de las comunidades para la creación de espacios dignos de convivencia son, además de un importante objetivo en sí mismo, una estrategia central para reducir los niveles de violencia e inseguridad de las ciudades.

Muchos todavía piensan en las sociedades latinoamericanas como predominantemente rurales, pero su característica principal hoy en día es la concentración de las poblaciones en *grandes ciudades y conglomerados urbanos*, algunos de los cuales, como Ciudad de México y São Paulo, se encuentran entre las mayores áreas metropolitanas del mundo. Estos centros urbanos son, a la vez, polos de actividad económica, servicios y cultura, y donde se concentran los mayores problemas y desafíos que los países tienen por delante. En parte, estos problemas resultan de las concentraciones urbanas y las dificultades que tienen en relación al transporte público, la polución ambiental y las necesidades habitacionales de las personas. Pero asimismo están relacionados con la desaparición o pérdida del dinamismo de actividades industriales y de servicios antes basados en los centros urbanos y hoy desplazados a otras regiones, o eliminados debido a los cambios tecnológicos. Las políticas de recuperación de las grandes ciudades constituyen el área donde se hace más evidente la necesidad de convocar esfuerzos y competencias de parte de las autoridades públicas, del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil. Las fronteras de los aglomerados urbanos sobrepasan los límites formales de las municipalidades y requieren nuevas formas de gobierno que van mucho más allá de las responsabilidades y prácticas tradicionales de los gobiernos locales, de la administración de complejos sistemas de transporte y saneamiento, así como de la provisión de servicios integrados de atención médica, seguridad y educación. La necesidad de «reinventar» las ciudades, identificando nuevas vocaciones, creando nuevas fuentes de trabajo, recuperando la calidad de vida de las personas, y volviendo a atraer talentos y recursos, no se puede concretar sin la movilización activa y el involucramiento del sector empresarial privado; el ordenamiento urbano, la eliminación o transformación de asentamientos ilegales y riesgosos para las personas, requiere que la sociedad civil se organice y comparta los esfuerzos de reforma de toda la colectividad. No es este, por cierto, un camino fácil, pero tampoco es imposible, dado que existen experiencias regionales e internacionales muy significativas que sugieren cómo se debe seguir adelante.

A mediano y largo plazo, sin embargo, ninguna de estas políticas puede tener buenos resultados si, al mismo tiempo, no mejoran los recursos humanos e intelectuales de los países. El concepto de *sociedad del conocimiento*, de uso creciente en los últimos años, resume bien el consenso que se ha establecido respecto de la fuerte interpenetración que es necesaria entre tres componentes que solían ser tratados en forma separada en las políticas sociales y económicas de América Latina: la educación, la capacitación científica y tecnológica, y las políticas económicas. El desarrollo de una economía más competitiva, el establecimiento de instituciones capaces de garantizar el funcionamiento de los mercados y de estimular la creación de nuevas fuerzas productivas, la implementación de

políticas orientadas a reducir los altos niveles de pobreza de la región, todo esto requiere de una población educada, así como de la existencia de personas e instituciones capaces de hacer uso y de abrir nuevos caminos a partir de los recursos intelectuales y de las tecnologías disponibles a nivel global.

Tal como la salud, los niveles de educación en América Latina han mejorado de forma significativa, sobre todo en términos de acceso a la escuela. La mayoría de las naciones ya ha logrado universalizar el acceso a la educación básica, pero la educación secundaria y superior son todavía limitadas. Los costos de la educación son crecientes a todos los niveles, y existen problemas de calidad que se ven como muy difíciles de superar, cuyo resultado, entre otros, es que muchas personas, si bien escolarizadas, no logran dominar las competencias básicas de lectura y razonamiento matemático. Existe una correlación muy fuerte entre los logros educativos de las personas y las condiciones socioeconómicas de sus familias. Esta relación se hace manifiesta tanto con la calidad de los servicios educativos a que las personas tienen acceso como con las condiciones de vida y los estímulos intelectuales y emocionales que los niños reciben desde los primeros años de vida. En parte, las diferencias de logros en la educación tienen que ver con el hecho de que las familias más pudientes matriculan a sus hijos en escuelas privadas de mejor calidad o en instituciones públicas más selectivas. Hay evidencia creciente, también, respecto de la importancia de la educación temprana para los logros de una persona durante toda su vida. El proceso acumulativo de aprender y el desarrollo intelectual comienzan durante los primeros años y dependen fuertemente de las interacciones que los niños tienen con un entorno estimulante y rico en contenidos. Esto requiere de políticas de apoyo a las familias para que los parientes puedan dedicar tiempo a los hijos desde las primeras edades, así como se requieren escuelas infantiles que no sean solamente una respuesta para las necesidades de las mujeres que deben trabajar, sino que además signifiquen una experiencia educativa de calidad para los niños.

Los problemas de calidad tienen que ver también con la formación de los maestros, con la existencia o no de objetivos educativos claros para los diferentes niveles, con la presencia de modalidades educativas, sistemas apropiados de monitoreo de resultados, así como sistemas de apoyo e incentivos a las escuelas y maestros para que mejoren cada vez más la calidad de los servicios educativos. La gran mayoría de las instituciones públicas de educación en América Latina funciona de manera burocrática y las cuestiones administrativas y las demandas gremiales tienen precedencia sobre las cuestiones propiamente educativas; de ahí que la transformación y modernización de estas instituciones sea uno de los principales desafíos que la región necesita enfrentar.

Cada nivel educativo, de la educación infantil a la educación superior y el posgrado, enfrentan problemas específicos relativos a la equidad en el acceso, a

la calidad y relevancia para las personas y para la sociedad. Los costos crecientes de la educación y los beneficios privados que ella trae para los más educados, justifica que los gobiernos concentren sus recursos en atender a la población más pobre y a los niveles iniciales de la educación, o a áreas específicas de importancia social o económica, como la formación de maestros. Luego, los costos de los niveles posteriores de la educación debieran ser compartidos o asumidos por los estudiantes y sus familias, sea de forma directa, sea a través de créditos que garanticen el acceso de todas las personas con condiciones intelectuales y motivación para seguir estudiando, independientemente de su condición socioeconómica.

Los países de la región requieren también de instituciones capaces de conectarse con las redes cada vez más amplias de producción y diseminación de conocimientos científicos y tecnológicos, producidos sobre todo en los cursos de posgrado y en los programas de investigación. En algunas áreas, como economía y administración de empresas, esto puede ser financiado por el sector privado; en otras, que requieren inversiones importantes en tecnología y programas de largo plazo, las inversiones públicas son indispensables. Ningún país, incluso los más grandes de la región, tiene condiciones de reproducir, en su interior, las diferentes áreas de formación de alto nivel y de investigación tecnológica que existen en el mundo desarrollado; las políticas de posgrado e investigación universitaria, para que sean exitosas, tienen que establecer prioridades, estimular los vínculos entre la formación, la investigación y las actividades productivas y de interés social, y conectarse de forma activa con las redes y flujos internacionales de conocimiento. Las limitaciones fiscales constituyen solo uno de los factores, aunque de gran importancia, que inciden en el desarrollo de políticas sociales de mejor alcance y calidad. En las formas más tradicionales de política social, el tema central es el reparto de recursos entre las diferentes personas e instituciones que componen los sistemas de pensiones, educativos y de salud. Esta repartición se hace muchas veces a través de disposiciones legales, establecidas en función de la capacidad de movilización política de los diferentes sectores, creando obligaciones que suelen ir más allá de la capacidad financiera de los gobiernos en atenderlas, requiriendo cambios en el sistema fiscal, inflación o endeudamiento del sector público, y limitando la posibilidad de crear nuevos servicios o de tornarlos más eficientes y adecuados a las nuevas circunstancias.

Las transformaciones sociales que han ocurrido en América Latina han creado nuevas necesidades, muchas ellas de gran complejidad técnica, que los sistemas tradicionales de repartición ya no tienen cómo responder. El incremento de expectativa de vida de las personas aumentó los costos de los programas de pensión, mientras que mejoras en las condiciones sanitarias básicas han

cambiado la prioridad de las políticas de salud desde la acción preventiva hacia la medicina curativa. Así, esta requiere personal, equipos e insumos cada vez más caros. En la educación, la prioridad que se daba a las cuestiones de acceso da ahora lugar a los problemas de calidad y pertinencia, que exige mucho más capacitación por parte de maestros, directores de colegios, secretarías y ministerios de Educación. La concentración de las poblaciones en grandes asentamientos urbanos crea nuevos problemas de habitación, transporte público, criminalidad y desorganización familiar que antes, o no eran entendidos como parte de las políticas sociales, o no eran prioritarios.

Estas nuevas necesidades requieren una nueva generación de servidores públicos, y estos no han de ser simplemente, empleados públicos, sino profesionales que tengan los conocimientos técnicos y científicos específicos de sus áreas, y tampoco deben ser representantes o delegados de grupos de interés constituidos alrededor de las áreas de la política social. La administración pública, en sí misma, no tiene condiciones de proveer todas estas necesidades directamente y necesita abrir espacio para la participación de proveedores privados, creando la necesidad de sistemas de regulación apropiados para, al mismo tiempo, estimular las inversiones privadas y proteger el interés público. La implementación de estas políticas requiere la participación de los beneficiados en diferentes instancias de decisión e implementación, que maximicen el control social sobre las políticas sin que ellas sean capturadas por grupos u organizaciones específicas. En los países federados existen cuestiones de coordinación de las responsabilidades de agencias nacionales, regionales y locales que necesitan ser definidas. Finalmente, es importante que estas políticas se desarrollen en función de indicadores claros, de manera de permitir establecer metas y evaluar su cumplimiento por parte de toda la sociedad.

CONCLUSIÓN

La nueva agenda para el desarrollo económico y social en democracia no es algo que se pueda crear por la simple implementación de una fórmula o de un modelo único institucional. Ella debe ser entendida como un movimiento para crear un orden político más legítimo y más competente, con capacidad creciente para enfrentar los desafíos a los que las sociedades contemporáneas están enfrentadas. Este movimiento requiere, por un lado, de la movilización de la opinión pública –convertida, en nuestros días, en un verdadero actor político–, para entender y acompañar los procesos políticos y las políticas públicas, a la vez que para darle el apoyo necesario; por otro lado, requiere la incorporación de la inteligencia, la competencia y los conocimientos acumulados en los

esfuerzos de los especialistas y gobernantes en relación a temas específicos de reforma institucional y política social. Los temas tratados en este libro –el sistema político, el orden económico, el contexto internacional, las políticas de innovación, las transformaciones de las metrópolis, la inseguridad ciudadana, las políticas sociales sobre la base de la protección social, el empleo, la educación, el medio ambiente y las transformaciones climáticas– no agotan la agenda, pero permiten ver, con algún grado de detalle, las principales cuestiones, experiencias y alternativas de implementación de políticas que se hacen imperiosas.

En los últimos años, muchos investigadores e instituciones académicas y multilaterales se han dedicado a organizar la información disponible, a analizar los diferentes aspectos de los procesos económicos, sociales y políticos de la región, y a proponer caminos y alternativas. Este libro se alimenta de esta sabiduría acumulada, en un intento de organizarla en una perspectiva de conjunto, a partir de un gran número de contribuciones de especialistas invitados a colaborar. Lo que puede haber de nuevo aquí no son los detalles o las proposiciones específicas de cada capítulo, sino la visión de conjunto sobre la situación presente y respecto del futuro que deseamos alcanzar. Se trata, sobre todo, de un camino que se busca mantener abierto, para poder seguir adelante.

